

GUANZHI SHIHUA

中华文明史话

A watercolor illustration on the left side of the cover. It features a yellow and orange wash at the top, containing a grid-like structure resembling a traditional Chinese architectural element. Below this is a red crown with gold accents. Further down is a blue and red object, possibly a ceremonial tablet or a piece of clothing. At the bottom of the illustration is a yellow bell with a flame-like top, surrounded by green foliage. The overall style is soft and artistic.

官制
史话

谢保成

中华文明史话

官制史话

谢保成

中国大百科全书出版社

FF82/07

图书在版编目 (CIP) 数据

官制史话/谢保成编著. —北京: 中国大百科全书出版社, 2000.1

(中华文明史话)

ISBN 7-5000-6245-1

I. 官… II. 谢… III. 官制-中国-古代-通俗读物
IV. D691.42-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 61291 号

中华文明史话

官 制 史 话

著 者: 谢保成
丛 书 编 辑: 严 峻 梁云福
本书责任编辑: 赵 焱
封 面 设 计: 张慈中
责 任 校 对: 王玉琴
责 任 印 制: 任其忻

出 版 发 行: 中国大百科全书出版社
(北京阜成门北大街17号 电话: 68315606 邮编: 100037)
经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷: 北京金盾印刷厂

开 本: 787×960 毫米 1/32
印 张: 6.25
字 数: 106 千字
版 次: 2000 年 1 月第 1 版
2000 年 1 月第 1 次印刷
印 数: 0001 - 3000

ISBN 7-5000-6245-1/K·337 定价: 10.00 元

版权所有 翻印必究



胡 绳

《中华文明史话》丛书出版了。这套丛书的出版，是中国社会科学院各有关研究所及其他单位有关专家学者通力合作的结果，也是在深化改革的大好形势下，历史科学工作者立足于“两个文明”建设，贴近现实，为社会需要服务的一次尝试。

中国是一个历史悠久的文明古国。五千年来，中华民族所创造的灿烂文明，博大精深，以其辉煌的成就屹立于人类文明之林。中华文明既是勤劳勇敢、自强不息的我国各族人民世代代艰苦奋斗的结晶，也是凝聚我国各个民族团结奋进的无形力量。这是一份十分宝贵的历史遗产，我们理所当然要珍视它，要在新的历史条件下继承它并使之发扬光大。

努力建设有中国特色的社会主义文化，是当代中国文化发展的战略任务。我们要建设的文化，就民族属性而言，不是欧美的，不是其他国度的，而是中国的，是植根于五千年中华民族灿烂的文明之上的文化。就社会属性而言，它既不是资本主义的，也不是封建主义的，而是继承了一切优秀历史遗产、体现了历史发展方向的社会主义文化。我们不能割断历史，必须弘扬中华民族的优秀文化传

统，批判地继承历史文化遗产。我们也不能向后倒退，必须努力创造比封建主义、资本主义更高的、更进步的物质文明和精神文明。显然，这样的任务并非一朝一夕所能完成，需要我们全民族发扬爱国主义精神，坚韧不拔，一代接一代地奋斗。

任何一个国家和民族都有自己的文明史，从而构成各自不同的文化传统。我们主张尊重历史，认为今天的中国文化，正是昨天和前天的中国文化合乎逻辑的发展。因此，要建设具有中国特色的社会主义文化，始终有一个正确地认识中华民族既往文化传统的问题。如同世界其他文化体系一样，我们的文化传统也并非尽善尽美。它既有精华，也有糟粕。精华与糟粕掺杂，彼此渗透，总的说来，精华始终居于主导地位，这是中华文明史的基本格局。因为主流是精华，所以中华文明才能随着社会的进步而不断向前推进。也因为有这样那样的糟粕，所以需要一代接一代的改革者去推陈出新，创造更高层次的文明。

在人类文明的发展历史中，任何一个国家和民族所创造的文明，既是它自己的，同时也是全人类的。在各个国家和民族间，文化的交流和融合是必要的。文化的交流和融合，并不意味着把某一个国家，或者某一种形态的文化，强加于其他国家或民族。恰恰相反，应该是取长补短，共同繁荣。所以，我们主张中国应加强同世界各国的文化交流，广泛吸取人类文明的优秀成果，结合我们国情融

为我有。我们也主张尊重各个国家和民族的文化传统，不赞成在文化问题上的“全盘西化”论。我们认为，惟有世界各国和各民族文化的共同繁荣，才能推动人类文明的进步，实现世界的和平与发展。

社会科学工作者是创造精神产品的劳动者。对于社会科学研究，我们既主张潜心攻关，编撰富有创见的、高水平的学术著作，为我国社会科学事业的发展贡献力量；同时也鼓励广大社会科学工作者立足现实，从社会需要出发，撰写大众化的、有学问的著作，进行学术普及，为提高全民族文化素质而努力。也就是说，在普及的基础上提高，在提高的指导下普及。

《中华文明史话》丛书规模恢宏，涵盖广泛，内容丰富，是一套大型的普及性学术丛书。全书百册，分别从经济、政治、军事、哲学、史学、文学、艺术、科技、饮食、服饰、交通、建筑、礼俗等不同方面，对灿烂的中华文明史作了比较全面系统的介绍。这套丛书的作者队伍阵容很强。其中，既有众多学有专长的中老年学者，也有一批朝气蓬勃的青年科研人员。这套丛书大都是他们在坚实的专题研究基础上写成的，有较强的学术性、科学性，而在表述方式上，则力求深入浅出，通俗易懂，做到雅俗共赏。我希望，这套丛书能帮助广大人民群众进一步了解中华民族的优秀文化传统，明确中国文化的发展方向，增强民族自尊心、自信心

和自豪感。让我们在以江泽民同志为核心的党中央的领导下，振奋精神，团结一致，为建设有中国特色的社会主义文化而努力奋斗。

1997年12月

本丛书为中国社会科学院
“八五”重点研究课题

本丛书列入“九五”国家重点图书规划

《中华文明史话》丛书

编辑委员会

名誉主编 胡 绳
主 编 江 流
顾 问 (以姓氏笔画为序)
王忍之 吕叔湘 任继愈
刘大年 杨向奎 苏秉琦
余冠英 汪敬虞 张政烺
席泽宗

编委会委员 (以姓氏笔画为序)
王 正(常务) 王渝生
王德有 任式楠 李文
李根蟠 李新达 张显清
张海鹏 滕振微

目 录

序	胡绳 (1)
一、如何认识和了解古代官制	(1)
1. 历代官制的演变线索	(3)
2. 古代官制的基本特征	(6)
3. 记载官制的主要典籍	(11)
二、先秦的王权与秦以后的皇权	(14)
1. 以宗法权为基础的王权	(14)
2. 趋于专制独裁的皇权	(19)
3. 皇储、后妃与宦官	(24)
三、中枢决策系统	(31)
1. “事皆上尚书，与人主参决”	(32)
2. “中书出诏令，门下掌封驳”	(36)
3. 翰林学士与枢密使的介入	(42)
4. 内阁与军机处的设置	(45)
四、中央政务系统	(50)
1. 三公九卿主外朝	(50)
2. “百司所禀”的尚书省	(54)
3. 转型中的三省六部	(59)

4. 罢除丞相，政归六部 (64)
- 五、地方行政沿革 (69)
 1. 外服与封国、封邑 (69)
 2. 郡县制的发展 (72)
 3. 分省制的确立 (78)
 4. 边地的管理 (82)
 5. 乡里制度日趋严密 (87)
- 六、监察系统 (92)
 1. 御史中丞与司隶校尉 (92)
 2. 御史台独立 (95)
 3. 台谏趋一，增设派出机构 (98)
 4. 都察院取代御史台 (102)
- 七、军事系统 (106)
 1. 指挥机构与军队编制 (106)
 2. 禁军的建制 (113)
 3. 地方武装 (120)
- 八、官吏的管理 (127)
 1. 选官与任用 (127)
 2. 官品与爵禄 (137)
 3. 考课与奖罚 (147)

附录：主要朝代设官系统简表	(155)
汉朝	(155)
唐朝	(159)
宋朝（神宗元丰官制）	(166)
元朝	(172)
明朝	(178)
清朝（中叶以前官制）	(182)
《中华文明史话》丛书书目	(188)

一、如何认识 and 了解古代官制

谈古代官制，先得从“官”字说起。

官，作为一个整体，历来有多种称呼和解释。“官”字，在商朝的甲骨文中已经出现。西周时又称“寮”，亦作“僚”。“寮”字本义是小窗或小屋，用指在同一部门做官的人为“同寮”。《诗经》中“及尔同寮”一句，“寮”被解释为“官”。“僚”字本义是指服苦役的奴仆，《国语》中最先出现“官僚”一词，其“僚”字是指官的属下，即家臣、奴仆。战国以后，各国国君的家臣、奴仆往往成为其国的官吏，“官僚”一词逐渐演变为官吏的通称。官，又称“吏”。吏在秦以前是大小官员的通称，公卿称吏，官府低级办事人员也称吏。秦汉以后，官、吏的界限逐渐区分。官，主要指各部门长官或有品级的官员。吏，则主要指低级办事人员及各种差役。自战国始，官吏连用为一词，成为历朝普遍对大小官员的统称。对于“官”的解释，《说文解字》释为“事君也”，即替为君者效命，为君主服务。换句话说，不论公卿，还是臣仆，只要为君主做事，即是官。还有一个“臣”字，臣、民二字都是相对于君而言的。君、臣、民三者间，臣是替君治民的，这便使“官，事君也”的解释具体了。

臣，既是官对君的自称之词，又是人们对官的一种泛称，凡称“臣”者都可视为“官”。

随着君权的逐渐强化，官治民的范围越管越宽，国家机构日益扩大，官僚队伍不断膨胀。在设官分职越来越细密的同时，君主对于官吏的管理也越来越严密，于是形成越来越复杂的官制体系。

所谓官制，就是关于官的制度，包括设官制度、选任制度两个基本方面。设官制度，指机构设置，长官、佐官和属官的名称、员额、品级、职掌等。选任制度，指官吏选拔、任用、考核、监督等。同时，还有与之相关的种种待遇、特权以及奖励等诸多具体的规定。就设官制度而言，自秦汉至明清，中央机构设置就有府、寺、台、省、监、院以及司、署等不同的名称和变化，地方机构也有郡、县、州、道、府、路、省等的先后建置和变化。设官名称，更是多不胜数。以我们编纂的现今收词最多的《中国历代官制大辞典》为例，共收词目21600余条。根据我们的估计，各种职官名称总不下几万种。最使人感到复杂不清的是，虽然各朝各代设官大都有员额、品级、职掌等具体规定，但在实际执行中往往出现各种情况，如同名异职或同职异名、品级不高而职权很大或官品虽高却又无实权，以及名实不符、本官不掌本职而他官兼领等等。以选任制度来说，也是错综复杂：选官途径多种多样，交互而行；任用方式各有不同，名目互异；监察监督，纵横交错；考核检查，具体细密。

至于各种待遇、特权和奖罚的规定，更是繁琐纷杂。

限于这本小册子的性质，这里主要介绍历代统一王朝的官制，不涉及周边少数民族地方政权的官制。因为是讲官制“史”，所以采取按系统叙述的写法，以求通过各设官系统的前后变化，反映整个古代官制的演变概貌。书后附录《主要朝代设官系统简表》，读者可对照参阅。

在分系统介绍之前，先讲一点如何了解和把握古代官制的问题。

1. 历代官制的演变线索

自夏朝建立国家，设官分职，4000年来官制几经重大变革，头绪繁杂。但是，只要抓住要领，变革的基本线索还是可以寻摸得出的。

夏商周三代，是以宗法关系为基础的王权时代，大体上可以算是一个阶段。朝廷设官，主要分为宗教官和政务官两大系统。宗教官通过占卜等形式为王提供决策依据，政务官则为王的家臣，为王处理日常事务。随着实际政务的增多，政务官势力增强，宗教官地位下降，在西周形成“卿士寮”主政务、军事，“太史寮”主宗庙、文教的格局。由于实行分封，地方上形成诸侯封国、卿大夫封邑的等级。这时，王与诸侯、卿大夫都是世袭。

经过春秋战国的社会大变动，秦始皇统一六国，开创了皇帝专制集权的新体制，并延续了

2000余年。各朝皇帝世袭，大小官吏均不再世袭，而由皇帝或朝廷任免。在2000年间，设官制度有多次重大变革，反映着整个国家体制的变化，可以分为四个阶段。

秦汉时期，朝廷设官确立起政务、军事、监察三大主干。丞相辅佐皇帝、掌理政务，太尉掌军事，御史大夫（或御史中丞）掌监察，被称为“三公”。同时，健全了“九卿”分掌具体事务的机制。丞相辅政，事权日大，往往对皇权构成某种威胁。皇帝不断用亲近掌握政务中枢，以取代或分割丞相事权，成为历朝宰相名称和职权不断变化的基本原因。汉武帝以中朝主决策，以三公掌外朝，尚书台逐渐演变为中枢决策和发号施令的机构，三公只能听命执行而已。地方设官，实行郡县制。郡设守、尉、监，对应于朝廷三大主干；县则设令（长）、丞、尉。

魏晋至隋唐，朝廷设官逐渐确立三省制。中书省出诏令，门下省掌封驳，尚书省主施行，三省长官共为宰相，同掌国政。尚书省所属六部二十四司，经魏晋南北朝的演变，最终在唐朝完备并定型。尚书省六部与具体事务部门“九寺”、“五监”的对应关系，也得以明确。殿中省、内侍省等宫廷事务机构与政务机构分置，表明此间设官制度的一种进步。监察机构独立，御史台分置三院，考察京官、地方官趋于细密，监察机构受监察，反映着这一时代特点。地方设官，逐渐由郡、县两级向道、

州（郡）、县三级发展。

自中唐开始，朝廷设官和地方设官都出现了新的变化，到元朝大体为一个阶段。首先是翰林学士和枢密使介入中枢决策系统，相权（中书门下）被进一步分割。翰林学士在宋朝始终参预重大决策，掌握出令权。枢密使由宦官转为士人担任之后，逐渐成为最高军事机构的长官。随之，先前的三省分权逐渐归一，形成中书省统六部的体制。其余的九寺、五监等事务部门，或合，或废，或改置。台、谏趋一，以谏官监察百官，增加派出机构监察地方，是这一阶段监察制度变革的总趋势。到了元朝，重又形成“中书省总政务，枢密院掌兵要，御史台纠百官”的新的三大主干并立的格局。地方设官，在经历了由两级向三级的转变后，出现行省制，成为后来分省制的开端。

明清时期，皇帝专制集权走向极端，朝廷设官最大的几项变革是：①废除秦汉以来形成的丞相辅政制度，废除魏晋以来形成的尚书、中书、门下三省机构。皇帝的秘书班子即翰林院学士入值午门，参预机务，发展成为内阁，六部直属皇帝。清朝又于内阁之外，另置军机处，为皇帝处理政务的办事机构。②罢枢密院。明朝以五军都督府掌军旅之事。③御史台作为独立的监察机构历经千余年之后，被都察院所取代。在以监察御史分察京官和州县官之外，又设六科给事中分察六部。地方设官，撤销行省，改为承宣布政使司（习惯上仍称省），